2000-723

Directed Audit of the Management of Sponsorships at the Communications Coordination Services Branch (CCSB) Final Report

2000-08-31

Public Works and Government Services Canada
Audit and Review

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Vérification et Examen

Canada

104-02886/

2000-723
Directed Audit of the Management of Sponsorships at the Communications Coordination Services Branch (CCSB)
Final Report

Table of Contents

Executive Summary 1
1 Introduction 5
1.1 Authority for the Project 5
1.2 Objectives, Scope and Methodology 5
1.3 Background 6
1.3.1 Profile of CCSB 6
1.3.2 CCSB Sponsorship Processes 6
2 Findings, Conclusions and Recommendations 8
2.1 Audit Objective 1 - To examine the compliance of the establishment of the procurement instruments with the Agency of Record and the Communication Agencies. 8
2.1.1 Process used to select and contract with the Agency of Record 8
2.1.2 Process used to select and contract with the Communication Agencies 9
2.2 Audit Objective 2 - To examine the adequacy of the approval process for granting sponsorship agreements 11
2.2.1 Processes for Granting and Managing Sponsorships 11
2.2.2 The MCF over Sponsorships 12
2.3 Objective 3 - To examine the adequacy of the contractual documentation, evidence of receipt of services, and proper procedures to authorize payments. 14
2.3.1 Controls over the Sponsorship Decison-Making Process 14
2.3.2 Management Fee and production budgets paid to CAs 15
2.3.3 Controls over Payment of Sponsorship Invoices 16
2.3.4 Financial management controls over the processing of payments 17
Appendix A 19

Executive Summary

Authority for the Project

This directed audit was conducted at the request of the Deputy Minister of Public Works and Government Services Canada (PWGSC).

Objectives, Scope and Methodology

The objective of the project was to review the Communications Coordination Services Branch's (CCSB) sponsorship agreements to determine whether they comply with the applicable policies, procedures and authorities for:

- the establishment of the procurement instruments with the Agency of Record (AoR) and the Communication Agencies (CAs);
- the approval process for the granting of sponsorship agreements; and
- contractual documentation, evidence of receipt of services, and proper procedures to authorize payment.

The audit was conducted March 15 to May 11, 2000 using internal audit methods commonly used in the Government of Canada (GoC). The auditors interviewed the Acting Executive Director (A/ED) and the staff of CCSB, as well as a number of employees of the Finance Sector at 350 Albert Street in Ottawa. A detailed analysis was performed on a sample of 276 sponsorship files drawn from a total of 580 files covering the period from November 1997 to March 31, 2000.

Background

CCSB was created in November 1997 in response to concerns about the effectiveness of communications activities and the loss of federal visibility and presence, combined with the need for an integrated structure to deliver communications services.

It was formed by amalgamating existing entities within PWGSC, the Treasury Board Secretariat and the former Canada Communication Group with a mandate to:

- co-ordinate communications activities across the GoC;
- promote the clear, consistent and coherent delivery of the government's messages;
- advise on effective means of obtaining the public's views and informing the public about GoC policies, programs and services; and
- enable public access to Government of Canada information and electronic services.

Sponsorships come under the Strategic Communications Sector of CCSB and are designed to increase awareness of the Government of Canada among Canadians and increase federal presence and visibility. The anticipated benefits of sponsorships activities include: greater visibility and federal presence in communities across the country through use of the Canada wordmark at events and on promotion material; and a positive perception of the GoC through the use of events and organizations that have high credibility with Canadian citizens in areas such as sports and culture.

Key Findings

The processes used by CCSB to select and contract with the Communication Agencies and the Agency of Record did not fully comply with the spirit or the letter of Treasury Board rules and directives.

- Contracts reviewed worth over $25 thousand were not awarded through a competitive process.
- In 1999-2000, two of the eight CAs were awarded 36% and 27% of the approved total value of all contracts on a non competitive basis, which is contrary to the spirit of section 3.1.1 of Appendix Q of the TB contracting policy on "market dominance."
- The procurement process did not fully meet the requirements of the Treasury Board policy on government contracts.

The sponsorship approval and decision-making process is subjective and based on professional judgement and experience. Because of a lack of documentary evidence, audit activities could not confirm that the described ad hoc processes for sponsorship approval and decision making have been consistently applied.

- The CCSB had prepared a set of Sponsorship Guidelines to assist staff and the Acting Executive Director in awarding sponsorships to organizations that request them. However, the Sponsorship Guidelines were still in draft form for the period audited. Consequently, professional judgement was still being used by CCSB to award sponsorships.
- Two examples of the application of the draft Sponsorship Guidelines were found in the documents audited. In these two cases, despite recommendations that the requests be rejected, the former ED chose to use professional judgement and sponsor the events.
- The files reviewed contained no documentary evidence of the professional judgement used when awarding sponsorships (determining dollar amounts in terms of visibility). As a result, it is not possible to give an opinion as to the effectiveness, efficiency and economy of the sponsorships awarded. The files for sponsorships declined by CCSB were similarly lacking in documentation.
- Although CCSB maintains an inventory of sponsorship files, there was little documentary evidence to justify the decisions taken in 1997-98. Documentation for the subsequent year had improved.

- The majority of the files reviewed did not contain an acknowledgement of receipt from CCSB to the organization. Similarly, there was limited correspondence indicating the decision that was made and the amount of the sponsorship.
- The process described by CCSB staff prior to the audit was not consistently followed.

Management has commenced activities to correct some of the deficiencies in approving sponsorships and documenting the decision-making process. On October 6, 1999, the Acting Executive Director sent a letter to all the organizations that had received a sponsorship, to inform them that in future, they would not receive funding automatically for their activity. His intent was to draw a line between the old system of granting sponsorships and the new one. As well, the draft Sponsorship Guidelines, referred to above, are now being reviewed for implementation.

The management framework for CCSB's sponsorship decision-making process is inadequate and does not ensure that CCSB sponsorship decisions are transparent, compliant with requirements, or appropriate to achieving value-for-money for the Government of Canada.

- Production budgets are determined using professional judgement and the decision-maker's own knowledge, without being adequately documented on the sponsorship file.
- CCSB's management framework lacks sufficient controls over the processing of payments made against approved sponsorship commitments. For most of the reviewed sponsorship files with a production budget, it was difficult to reconcile the invoices submitted by the CAs with the accounting vouchers substantiating the invoice. In the absence of such information, it is not possible to determine whether the contracts with the CAs represent best value for the government.
- The production invoices submitted by the CAs total close to 99% of the budget set by CCSB. There does not appear to be any incentives for the CAs to be under budget.
- Contracts with CAs lack clarity regarding what products/services are expected in return for the 12% Management Fee for managing sponsorships as opposed to what products/services are expected in return for production budgets awarded to the CAs.
- Requirements for the management control of government funds administered by the AoR should be defined. There are currently no CCSB guidelines or contract provisions for dealing with the use of interest earned on funds advanced to the AoR.
- A number of event files do not contain a post mortem report to confirm event objectives were achieved. For some events, the post mortem appeared to have been prepared by employees of the sponsored organization and not by the CA. Cases were found within the audit sample where CCSB granted additional moneys so that the CA could complete the post mortem requirement of the contract.

Conclusions

Based on the analysis of the documents available in the sponsorship files reviewed and the interviews conducted, the project concludes that:

- the processes used to select and contract with the Agency of Record and the Communications Agencies did not fully meet the requirements of the Treasury Board policies on contracting.
- the management control framework (MCF) that supports the achievement of objectives, the safeguarding of assets, the management of risk and the reporting of timely and accurate information to management is inadequate.

The auditors discussed the audit results with the Acting Executive Director and the Chief, Special Projects. During the discussions, it was acknowledged that CCSB management had already taken steps to address some of the problems identified by this audit.

Recommendations

It is recommended that the Acting Executive Director:

1. *Take the necessary steps to ensure that CCSB's contracting processes comply with TB directives, policies and procedures;*

2. *Formally implement appropriate processes and controls over the granting and management of sponsorships to ensure sound management of, control over, and accountability for sponsorship - encompassing due diligence, consistency in approach, transparency of operations and adequate reporting; and*

3. *Implement adequate management controls to ensure that sponsorship amounts are consistently determined (at a minimum level needed to attain expected results) and appropriately documented; and, the application of effective asset management principles including: control over the disposition of interest earned on cash advances, the establishment and control of production budgets and matching expenditures, control over the inventory of promotional items, stronger linkages between the funds provided and the results achieved and sufficient reporting to support a value-for-money evaluation.*

1 Introduction

1.1 Authority for the Project

This directed audit was conducted at the request of the Deputy Minister of PWGSC.

1.2 Objectives, Scope and Methodology

The objective of the project was to review the Communications Coordination Services Branch's (CCSB) sponsorship agreements to determine whether they comply with the applicable policies, procedures and authorities for:

- the establishment of the procurement instruments with the Agency of Record (AoR) and the Communication Agencies (CAs);
- the approval process for the granting of sponsorship agreements; and
- Contractual documentation, evidence of receipt of services, and proper procedures to authorize payment.

The audit was conducted using internal audit methods commonly used in the federal government. The auditors met with the Acting Executive Director and the staff of CCSB and a number of employees of the Finance Sector. A detailed analysis was performed on a sample of 276 sponsorship files drawn from a total of 580 files covering the period from November 1997, when CCSB was created, to March 31, 2000. As well, the auditors reviewed certain control registers, reports and files kept by the staff of the audit entity. Flow charts of the control framework (CF) for the sponsorship award process and a flow chart and procedural diagram of the main steps involved in awarding a sponsorship were prepared. (Appendix A) During this process, the auditors received assistance and comments from the Chief, Special Projects of CCSB.

The audit team worked closely with CCSB representatives and provided periodic verbal reports to keep management of the audit entity abreast of how the audit project was proceeding.

The 276 files sampled included: 100% of available sponsorships worth over $100 thousand; approximately 25% of available sponsorships worth between $25 thousand and $100 thousand; and approximately 10% of available sponsorships worth between $5 hundred and $25 thousand.

Once the detailed review of the files had been completed, the project authority, with the consent of Audit and Review Branch senior management, decided, based on the preponderance of the evidence and for reasons of economy, to stop the file analysis and draw appropriate conclusions based on the results.

Lastly, the auditors visited the AoR to complete the necessary audit tests and examine the controls the agency exercises.

The audit was conducted from March 15 to May 11, 2000 by a seven member project team of the Audit and Review Branch, PWGSC.

The terms of reference for this internal audit project were prepared in consultation with the Acting Executive Director of CCSB and were approved by the Deputy Minister of PWGSC.

1.3 Background

1.3.1 Profile of CCSB

CSSB was created in November 1997 in response to concerns about the effectiveness of communications activities and the loss of federal visibility and presence, combined with the need for an integrated structure to deliver communications services.

CCSB was formed by amalgamating existing entities within PWGSC, the Treasury Board Secretariat and the former Canada Communication Group. The Branch's mandate is to:

- co-ordinate communications activities across the Government of Canada
- promote the clear, consistent and coherent delivery of the government's messages
- advise on effective means of obtaining the public's views and informing the public about Government of Canada policies, programs and services
- enable public access to Government of Canada information and electronic services

Sponsorships come under the Strategic Communications Sector of CCSB. They are designed to:

- increase awareness of the Government of Canada among Canadians
- increase federal presence and visibility

The anticipated impacts of sponsorships are as follows:

- greater visibility and federal presence in communities across the country through use of the Canada wordmark at events and on promotional material
- positive perception of the GoC through the use of events and organizations that have high credibility with Canadian citizens in areas such as sports and culture.

1.3.2 CCSB Sponsorship Processes

Sponsorships are managed in two distinct ways, depending on dollar value. Where the sponsorship is less than $25 thousand, CCSB contracts with a Communications Agency for the overall management of the sponsorship. If the sponsorship is for $25 thousand or more, CCSB contracts with both the AoR and again with a CA. The sponsorship management role of the CA in this latter case remains essentially the same, with the AoR acting as an intermediary for financial control purposes between CCSB, the CA and the recipient of the sponsorship funds. When it is involved, the AoR receives a commission of 3% of the sponsorship in return for its services. The CA receives a commission of

12% of all sponsorships it manages on behalf of the GoC. If the CA is also granted a budget for production of additional promotional items or activities, it also receives a commission of 17.65 % of the portion of the production budget used to purchase promotional goods and services outside the CA.

When the AoR is involved, CCSB forwards 80% of the sponsorship amount to the AoR which in turn forwards the sponsorship funds to the recipient. The balance of 20% of the sponsorship amount is only to be paid by CCSB following the conclusion of the event and the receipt of either (A) an event Post Mortem report prepared by the CA, or (b) an Affidavit from the CA indicating the event has been completed, the GoC visibility has been received, and the Post Mortem report is being prepared. For the production budget, the CA invoices CCSB directly.

Graphic presentations of this process are depicted in Appendix A.

2 Findings, Conclusions and Recommendations

2.1 Audit Objective 1 - To examine the compliance of the establishment of the procurement instruments with the Agency of Record and the Communication Agencies.

2.1.1 Process used to select and contract with the Agency of Record

On October 29, 1997, a notice of proposed procurement (NPP) entitled "Letter of Interest" was posted on PWGSC's Open Bidding Service (OBS). The notice indicated that the GoC was looking for a co-ordinating agency and contained general criteria as to the qualifications the firm and its staff were required to possess and asked that suppliers submit a one-page letter by November 12, 1997 to indicate that they were interested in pursuing the selection process. In return, PWGSC would send interested firms a questionnaire to complete and return and would then prepare a short list of firms deemed qualified, based on the questionnaire responses.

Eight (8) firms submitted a letter of interest in response to the NPP and received the questionnaire. Each of the completed questionnaires made available to the auditor contained a hand written note with a general assessment of the strengths and weaknesses observed by the evaluation officer in charge of procurement at the time. Two firms were retained and invited to make a presentation to a selection committee made up of three PWGSC employees, an employee of the Canada Information Office, and a private-sector observer. The committee members had a form with a rating scale to assist them in evaluating the firms' presentations. The members concluded that one of the competing firms was the best qualified firm. The contract was issued as a formal agreement for a five-year period from April 1, 1998 to March 31, 2003, with two one-year renewal options.

Since the agreement came into effect, call-ups, known as "Directions" for sponsorship of a monetary value of nearly $46 million have been issued and no further contracting approval has been obtained.

Observations

An examination of the notice of proposed procurement revealed that it made no mention of the period during which services were required, mandatory and rated requirements, the method that would be used to select suppliers, or the pass mark suppliers would have to obtain to move on to the next stage in the selection process.

The auditors noted that the questionnaire used in the process contained no mandatory requirements and did not give the scale for rating the responses or specify the role that

price would play in the evaluation. The file contained no documentation concerning the approval process for the contract award.

The contract with the AoR does not show a total monetary value, nor does it specify a dollar limit for the Directions, which the contracting authority specified in the agreement can issue.

The policies on government contracts require that any goods or service requirement be assigned a dollar value, even if it is approximate, and that this value be used to determine the level of approval that is needed to issue a contract. In this case, an approximate dollar value was not established and consequently no approval was subsequently requested or obtained from the person with financial signing authority under the charter in effect at PWGSC.

Conclusions

After reviewing CCSB's process against applicable policies, procedures and authorities, it is the auditors' opinion, that the solicitation and contract award process that was used to retain the services of the AoR:

- did not fully meet the requirements of the Treasury Board policies on government contracts;
- was not carried out in a manner which fully demonstrates fairness, equity or transparency with respect to the suppliers that were solicited; and
- did not guarantee the best price for government contracts.

The auditors discussed the audit results with management of CCSB.

2.1.2 Process used to select and contract with the Communication Agencies

On February 6, 1997, an NPP entitled "Letter of Interest" was posted on PWGSC's Open Bidding Service (OBS). The notice indicated that "PWGSC is looking for full-service, national communications firms to develop and administer national/regional event marketing campaigns to supplement advertising initiatives." The purpose of the notice was to establish a list of qualified suppliers. The notice contained general criteria defining the qualifications the firms and their staff were required to possess in this area of expertise. The "Letter of Interest" indicated that PWGSC would send interested firms a questionnaire to complete and return and would then prepare a short list of firms deemed qualified, based on the questionnaire responses.

Twenty-four (24) firms responded to the NPP and received the questionnaire. The completed questionnaires made available to the auditors contained a hand written note with a general assessment of the strengths and weaknesses observed by the evaluation officer. Ten firms were asked to make a presentation to a selection committee. The

committee members had a form with a rating scale. When the presentations had been completed, ten firms were retained, forming an inventory of qualified suppliers.

Observations

Within the NPP or "Letter of Interest" there was no mention of the period during which services were required, mandatory and rated requirements, the method that would be used to select the suppliers or the pass mark they had to obtain.

The auditors found that the questionnaire used in the process contained no mandatory requirements and did not give the scale for rating the responses.

It is important to note that, according to the provisions of the TBS contracting policy on government communications contracts, the government must monitor contract awards for communications services to ensure that a particular market is not dominated by one or more contractors. Market dominance is defined as one or more contractors each having been awarded more than 25% of the approved total value of all contracts for a particular service in the current fiscal year. Remedial action will be taken, if required, to eliminate market dominance. The audit revealed that at least two CAs had been awarded contracts of 36% and 27% of the approved total value on a non competitive basis, and that there was no indication that CCSB had taken remedial action.

Conclusions

The auditor concluded that:

- the process used to establish the list of CAs does not fully meet the requirements of Treasury Board policies; and
- the mechanisms used by CCSB to retain a CA are not competitive, as recommended in the government contracts directives, and do not guarantee the best price for government contracts.

The auditors discussed the audit results with management of CCSB.

Recommendation

It is recommended that the Acting Executive Director:

1. *Take the necessary steps to ensure that CCSB's contracting processes comply with all related TB directives, policies and procedures.*

2.2 Audit Objective 2 - To examine the adequacy of the approval process for granting sponsorship agreements

Audit activities found that:

- CCSB prepared draft Sponsorship Guidelines for granting and managing sponsorships but, as these were not formally approved, CCSB instead used ad hoc processes based on professional judgement over the period audited; and

- Deficiencies in other areas of the management framework over sponsorships place at risk the cost effective achievement of CCSB's mandate to promote the delivery of the GoC's messages.

2.2.1 Processes for Granting and Managing Sponsorships

CCSB prepared draft Sponsorship Guidelines to formalize its processes for granting and managing sponsorships. The draft Guidelines outline:

- what constitutes a sponsorship and why a sponsorship is used; and
- the eligibility criteria to use in assessing the feasibility of GoC involvement.
- A checklist to evaluate sponsorship proposals based on:
  - the profile of the event (its uniqueness and timeliness);
  - GoC messaging opportunities (media, audience reach, visibility/presence);
  - the effectiveness of communications in support of broader GoC objectives;
  - funding elements to consider when determining a sponsorship amount;
  - the past performance of the event organizers and history of the event; and
  - any prior involvement of the GoC with the event.
- Role of the Communications Agencies in managing the GoC sponsorship; and
- the key documents to be created (e.g. Visibility Plan, event Post Mortem).

These draft Sponsorship Guidelines were not approved when the former ED retired in August 1999, and they remained under consideration by the current A/ED. At the conclusion of the audit, it was noted that CCSB consideration was being given to now formalizing the draft Sponsorship Guidelines.

In the absence of formal decision-making and management processes, CCSB used ad-hoc processes which had evolved over time. Discussions with the A/ED confirmed the decision-making process is highly subjective and based on professional judgement and experience. During the audit, these ad-hoc processes were documented and confirmed with CCSB officials. However, audit activities could not confirm these ad-hoc processes were consistently applied throughout the period audited because the judgementally-based processes for analysing sponsorship requests, for deciding whether or not to grant a given sponsorship, for determining how much to award, and for selecting an appropriate CA, were not documented on sponsorship files.

Two examples of the application of the draft Sponsorship Guidelines were found in the documents audited. In these two cases, despite recommendations that the requests be rejected, the former ED chose to use professional judgement and sponsor the events.

Other deficiencies noted in the informal ad-hoc processes included insufficient controls to ensure sponsorship files were adequately managed or to ensure key sponsorship documents were received, reviewed, and retained on file. This was clearly evident by the following:

- Although CCSB maintains an inventory of sponsorship files, there was little documentary evidence to justify the decisions taken in 1997-98. Documentation for the subsequent year had improved.

- Although sponsorship approval is to be based on a positive assessment of a sponsorship proposal, proposals were only evident for approximately 25% of the files reviewed, and of these, few contained evidence CCSB had assessed the proposal.

- Although CCSB is to send a letter to notify sponsorship recipients of the amount approved and the CA which will manage the sponsorship for the GoC, these decision letters were only evident for approximately 25% of the files reviewed.

- Although CAs are to provide a Visibility Plan to outline the visibility and messaging opportunities for the GoC at sponsored events, these Visibility Plans were only evident on fewer than 25% of the files reviewed.

- Although CAs are contracted to provide Post Mortem reports detailing GoC visibility at sponsored events, Post Mortem's were only evident on just over 25% of the files reviewed, and of these, few contained evidence CCSB reviewed the Post Mortem. Interviews indicate Post Mortem's are seldom reviewed in detail, due mainly to workload and time constraints.

2.2.2 The MCF over Sponsorships

Audit activities revealed other deficiencies in the MCF over sponsorships including:
- an insufficient segregation of duties and oversight,
- an insufficient level of personnel involved, and
- an inadequate matching of skills with job requirements.

Insufficient Segregation of Duties and Oversight

The A/ED, prior to the retirement of his predecessor, administered sponsorships as the Director General, Strategic Communications. Since accepting the A/ED position, no effort has been made to re-staff the DG, Strategic Communications position in favour of maintaining the concentration of decision-making at the ED level.

At CCSB, approved sponsorships are essentially managed by only three individuals: the A/ED, the Chief, Special Projects, and the Communication and Strategic Planning Officer. While these latter two positions provide clerical and administrative support to the A/ED, the Chief, Special Projects processes all invoices for approval by the A/ED. Approved invoices are then sent to Finance for payment. Discussions with Finance revealed that approved invoices are generally paid without being questioned unless anomalies are noticed or sponsorship/production budgets are exceeded.

Insufficient Level of Personnel

The CCSB organization structure for managing sponsorships is flat, with the diverse range of sponsorship activities being distributed among few resources. Although CCSB indicated this structure was established in the spirit of Program Review to minimize overhead while also facilitating timely decision-making, audit results indicate this has created an environment within which staff are overtaxed in trying to effectively manage CCSB sponsorships. In addition, the concentration of duties with specific positions does not provide an appropriate level of backup or succession planning in the event of staff absence or departure.

Inadequate Matching of Skills with Job Requirements

As noted earlier, the Chief, Special Projects processes all invoices prior to sending them to the A/ED for approval. These types of processing activities, which are usually performed by persons with either a finance or accounting background or by persons who have been appropriately trained, should include confirming that the invoiced amounts are appropriate and compliant to both contract and regulatory requirements. However, audit interviews confirmed that invoices are essentially reviewed for reasonability only. Further, audit procedures uncovered numerous discrepancies with paid invoices - these discrepancies are further discussed in the next section of this report on the framework for managing the financial aspects of approved sponsorships. These and the other problems noted during the audit indicate that staff currently lack the appropriate knowledge level to effectively manage all aspects of approved sponsorships.

Conclusion

The management control framework over sponsorship lacks an accountability framework including adequate decision-making and management processes and controls to demonstrate due diligence in the management and expenditure of sponsorship funds.

Recommendation

It is recommended that the Acting Executive Director:

2. *Formally implement appropriate processes and controls over the granting and management of sponsorships to ensure sound management of, control over, and accountability for sponsorship - encompassing due diligence, consistency in approach, transparency of operations and adequate reporting.*

2.3 Objective 3 - To examine the adequacy of the contractual documentation, evidence of receipt of services, and proper procedures to authorize payments.

From a financial perspective, another objective of this audit was to examine the adequacy of processes and controls relative to the financial considerations involved in the granting and managing of sponsorships. Audit activities found that:

- CCSB's sponsorship decision-making process is inadequate with respect to the financial aspects of a proposed sponsorship and does not ensure that CCSB sponsorship decisions are transparent, compliant with requirements, or appropriate to achieving value-for-money for the GoC.

- Contracts with CAs lack clarity regarding what products/services are expected in return for the 12% Management Fee for managing sponsorships as opposed to what products/services are expected in return for production budgets awarded to the CAs.

- The CCSB management framework lacks sufficient controls over the processing of payments made against approved sponsorship commitments.

2.3.1 Controls over the Sponsorship Decison-Making Process

The financial aspects to be considered when deciding to grant or reject a sponsorship should be based on a financial analysis in order to determine the merits of funding one event relative to another, and the amount to award in each situation. Similarly, the decision to grant a production budget to the CAs for additional promotional items and visibility should also be based on an appropriate financial analysis. However, no evidence was found to indicate these types of financial analyses have been performed by CCSB over the period audited.

In the case of approved production budgets, this lack of evidence documenting how production budgets are determined has created additional problems which surfaced during the review of invoices against the approved production budget. These are discussed in more detail below.

CCSB recently began preparing an Event Summary sheet which is to be placed on all CCSB sponsorship files to record in summary form, many important details about the event including the title, location, date, and type (sporting, cultural, etc.) of the event, the sponsorship and production budgets awarded, whether or not the AoR is to be involved, the CA which will manage the sponsorship, the fees to be paid to the AoR and the CA, and the involvement of other government stakeholders. However, Event Summary sheets contained on the files audited were for the most part incomplete and did not contain the rationale for the decision making process.

2.3.2 Management Fee and production budgets paid to CAs

While examining the processing of invoices against approved sponsorship and production budgets, problems were noted which indicate that contracts with CAs do not clearly establish what services the CA is to provide in return for its 12% sponsorship management fee and what services are invoiced against the production budget for the event. For example, the audit identified that the charges for preparing Post Mortem reports were included in the 12% management fees in cases where no production budget was awarded. In other cases, similar charges were invoiced as professional fees when a production budget had been granted. The audit indicated that there were no clauses in the contracts with the CA which prohibit the CA from invoicing CCSB in this manner. In the absence of clear guidance on this issue, it is unclear as to whether the production of the Post Mortem Report is paid through the production budget, the 12% management fee or a supplementary allocation above the 12% management fee limit.

Because CCSB does not analyse or document a detailed breakdown of the production budgets, it is impossible to verify if CCSB received, in full, the services for which the CA was retained. The invoices charged against production budgets for most of the files audited did not contain a sufficiently detailed breakdown of the amounts charged or the services provided. For those invoices which did provide some details on the breakdown of amounts being billed, we concluded the amounts being charged were for products/services more appropriately considered management of the sponsorship (and therefore to be included in the 12% commission fee paid), and not for products/services appropriate to the use of the production budget.

The auditors conclude that the contract documents should be reviewed and modified in order to ensure that there is clarity around what is included in the 12% management fee versus what can be billed against an approved production budget.

2.3.3 Controls over Payment of Sponsorship Invoices

After applying audit procedures to the payment of invoices retained on sponsorship files, numerous problems were noted with the processing of these invoices which indicate that CCSB lacks sufficient controls over the payment of sponsorship invoices.

Existing control procedures did not ensure that all invoices were paid at the correct amounts in accordance with Treasury Board requirements (e.g. Per diem rates) or as specified in the contracts.

In some cases, total payments exceeded sponsorship budgets - this was most notably during the earlier 1997/98 and 1998/1999 fiscal years and was caused by recording a number of sponsorships under a single contract with a CA. This resulted in some cases in payments which exceeded discreet sponsorship amounts but which cumulatively remained within the limits of the single contract. By implementing improved contracting practices which now feature individual contracts for each sponsorship, CCSB has in large part eliminated this deficiency.

It was often difficult to reconcile the invoices with supporting documentation because the supporting documentation either did not exist or was not retained on CCSB files. In virtually all such cases however, these invoices were paid without being questioned or challenged.

Of particular concern, it was noted that the production budgets often awarded to CAs for additional GoC presence and visibility at sponsored events, were often fully, or close to fully, invoiced by the CAs. Although some invoices associated with additional funding included charges for promotional items, many others consumed the balance of the available production budget via invoiced labour charges without providing evidence to clearly indicate how this labour resulted in the GoC receiving additional visibility or presence at the sponsored event. In these cases, it is not evident that the GoC received value for money for the amounts it paid out for these labour charges.

As noted, some invoices did include charges for the purchase and management of promotional items. Contract documents did not clearly indicate the provisions to be taken into account when dealing with these promotional items. For example, one invoice for $708 thousand included charges for production management, inventory management, warehousing, insurance, and transportation. However, in attempting to identify how these items were managed, audit procedures could not validate that an appropriate inventory management system existed and was therefore used to safeguard the purchased items. Consequently, the unanswered questions about the overall management and distribution of this inventory of promotional items indicates CCSB lacks sufficient controls to protect the condition and value of these assets.

Other concerns surfaced when the auditors did not find the required evidence on sponsorship files to confirm, as specified in the contracts with the CA's, that for "*creative and production services*" written approval was given to the CA's by the *Technical and Project Authority* prior to any costs being incurred.

There was also no evidence of a competitive process to award sub contracts for requirements estimated over $25 thousand. In these cases, the contract requires the CA's to obtain competing bids from no less that three outside suppliers. Such bids must be submitted for approval by the *Contracting authority* before entering into sub contracting arrangements. Some invoices examined proved to be for sub contracts with companies which were affiliated with the CAs. While it is permitted under the terms of the contract between CCSB and the CA to use affiliated companies and to get a mark-up of 17.65%, the auditors are concerned whether or not the GoC received these items at the best possible price and with due regard to prudence, probity, and economy.

2.3.4 Financial management controls over the processing of payments

For its involvement with sponsorships over $25 thousand, the AoR receives a commission fee of 3% of the sponsorship amount. Audit results indicate that the management processes and activities, as well as the amount of work required of the AoR, is generally the same regardless of whether the sponsorship is for $25 thousand or $500 thousand. Our analysis of the financial records maintained by the CCSB and accounts indicate that for the 1998/1999 and the 1999/2000 fiscal years, the AoR received a total of approximately $1.4 million as its commission fees. During these two years, the AoR issued approximately 650 cheques relative to some 260 sponsored events. In light of these findings, the GoC paid approximately $2 thousand in fees to the AoR for each cheque the AoR issued. The auditors confirmed, through a site visit, that the AoR employs a sophisticated framework of controls over the processing of financial transactions and sponsorship payments. Despite this level of control, there remains a doubt as to whether or not the GoC is receiving value for money in its relationship with the AoR.

There is a need for greater segregation of the funds held by the AoR on behalf of CCSB for event sponsorship and those funds paid to the AoR. The lack of adequate separation makes it difficult to identify when the AoR is acting on behalf of CCSB and when it is making legitimate use of its own revenue. As well, sponsorship funds can be held for a period of time and result in the generation of interest. At this time the contract documents with the AoR do not specify how this interest amount should be managed and accumulated interest is not accounted for in the sponsorship amounts paid to the AoR.

80% of the sponsorship amounts (including commissions) are to be paid when the sponsorship is first approved, with the balance of 20% being payable following completion of the event and submission of either the Affidavit or the Post Mortem report.

Of those sponsorship files audited on CCSB premises, only 34% of files which should have contained an Affidavit actually had the Affidavit on file. In contrast, for all the files audited at the offices of the AoR, is was possible to obtain a copy of the Affidavits as they were attached to CCSB's approval for the AoR to release the final 20% of the sponsorship amount to the CA.

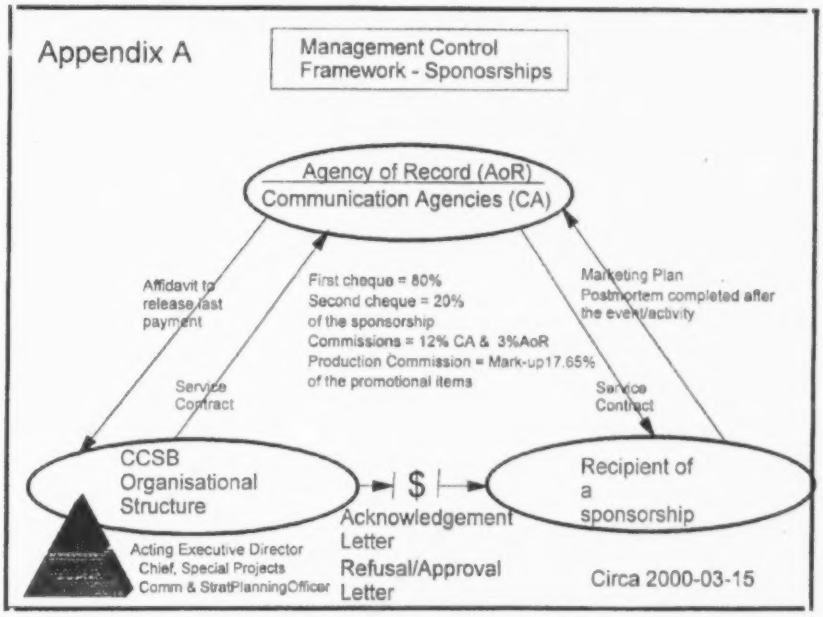
Post Mortems, which should be prepared at the end of events, were only available for approximately 25% of the audited sponsorship files at CCSB. Currently payment for services is made to CAs in spite of the fact that these Post Mortems are outstanding. In the opinion of the auditors, a hold back of some portion of the 12% commission paid to the CAs would ensure a higher and more timely compliance to this requirement.

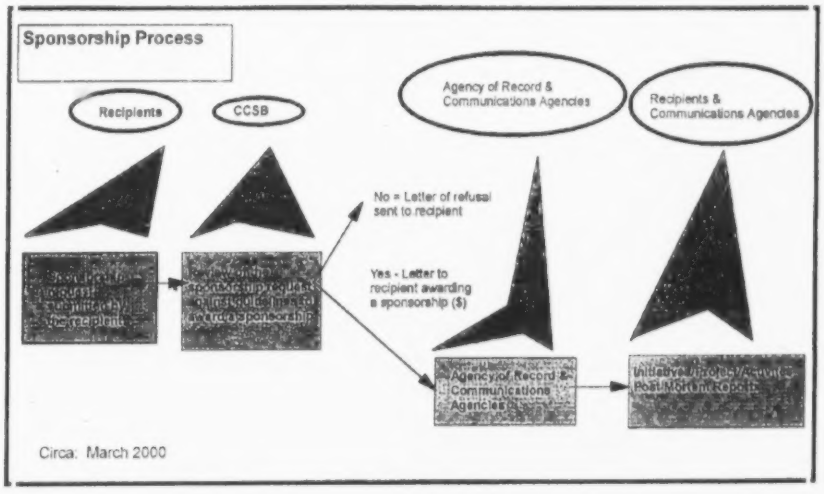
Recommendations

It is recommended that the Acting Executive Director:

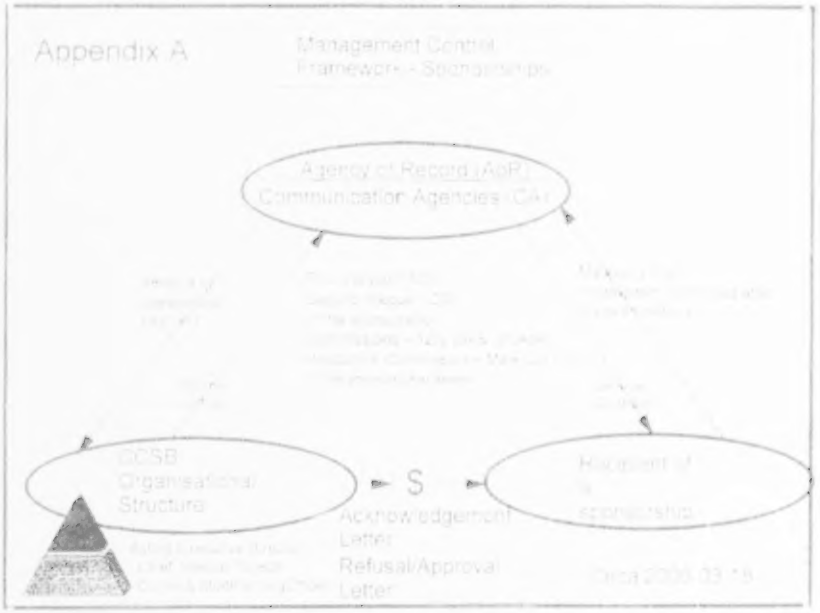
3. *Implement adequate management controls to ensure that sponsorship amounts are consistently determined (at a minimum level needed to attain expected results) and appropriately documented; and, the application of effective asset management principles including: control over the disposition of interest earned on cash advances, the establishment and control of production budgets and matching expenditures, control over the inventory of promotional items, stronger linkages between the funds provided and the results achieved and sufficient reporting to support a value-for-money evaluation.*

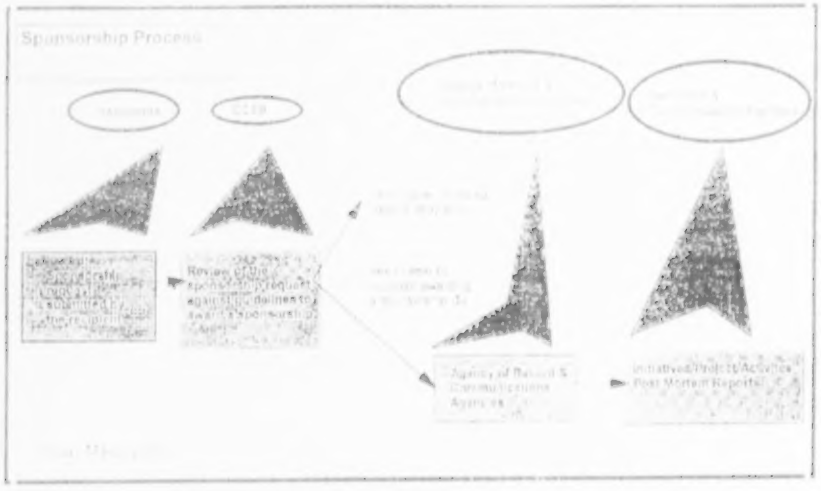
Appendix A


Appendix A
Management Control Framework - Sponosrships
Agency of Record (AoR)
Communication Agencies (CA)
Affidavit to release last payment
First cheque = 80%
Second cheque = 20%
of the sponsorship
Commissions = 12% CA & 3%AoR
Production Commission = Mark-up17.65%
of the promotional items
Marketing Plan
Postmortem completed after the event/activity
Service Contract
Service Contract
CCSB Organisational Structure
$
Recipient of a sponsorship
Acknowledgement Letter
Refusal/Approval Letter
Acting Executive Director
Chief, Special Projects
Comm & StratPlanningOfficer
Circa 2000-03-15


Sponsorship Process
Recipients
CCSB
Agency of Record & Communications Agencies
Recipients & Communications Agencies
No = Letter of refusal sent to recipient
Yes - Letter to recipient awarding a sponsorship ($)
Agency of Record & Communications Agencies
Circa: March 2000

Appendix A


Appendix A
Management Control Framework – Sponsorships
Agency of Record (AoR) / Communication Agencies (CA)
CCSB Organisational Structure
S
Acknowledgement Letter
Refusal/Approval Letter


Sponsorship Process

2000-723

Vérification dirigée de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC)

2000-08-31

Public Works and Government Services Canada
Audit and Review

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Vérification et Examen

Canada

Table des matières

Résumé 1
1 Introduction 6
1.1 Autorisation pour le projet 6
1.2 Objectifs, portée et méthodologie 6
1.3 Contexte 7
1.3.1 Profil de la DGSCC 7
1.3.2 Processus d'octroi de commandites de la DGSCC 8
2 Constatations, conclusions et recommandations 9
2.1 Premier objectif de la vérification -- Examiner la conformité des accords conclus avec l'agence de distribution (AD) et les firmes de communication (FC) 9
2.1.1 Processus employé pour faire la sélection et établir les marchés avec l'agence de distribution. 9
2.1.2 Processus employé pour faire la sélection et établir les marchés avec les firmes de communication 10
2.2 Deuxième objectif de la vérification – Examiner la pertinence du processus d'octroi et de gestion des commandites de la DGSCC 13
2.2.1 Processus concernant l'octroi et la gestion des commandites 13
2.2.2 Le cadre de contrôle de gestion des commandites 15
2.3 Troisième objectif de la vérification -- Examiner la pertinence du contrat, des pièces justificatives des services rendus et des procédures d'autorisation de paiements 16
2.3.1 Mesures de contrôle du processus décisionnel concernant les commandites 17
2.3.2 Honoraires de gestion et budget de production accordés aux FC 17
2.3.3 Mesures de contrôle du paiement des factures concernant les commandites 18
2.3.4 Cadre de gestion financière pour le traitement des paiements 20
Annexe A 22

2000-723 Vérification dirigée de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC)
Rapport final

Résumé

Autorisation pour le projet

Cette vérification dirigée a été réalisée à la demande du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectifs, portée et méthodologie

La vérification s'est bornée à vérifier les ententes de commandite de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques, procédures et pouvoirs en ce qui concerne :

- les accords conclus avec l'agence de distribution (AD) et les firmes de communication (FC);
- le processus d'approbation des ententes de commandite; et
- le contrat, les pièces justificatives des services rendus et les procédures d'autorisation de paiement.

La vérification s'est déroulée du 15 mars au 11 mai 2000, selon les méthodes de vérification interne généralement utilisées au gouvernement du Canada. Les vérificateurs ont rencontré le directeur exécutif par intérim, certains employés de la DGSCC et quelques fonctionnaires du Secteur des finances, dont les locaux se trouvent au 350, rue Albert, à Ottawa. Ils ont procédé à une analyse détaillée de 276 dossiers de commandite choisis parmi 580 commandites octroyées entre novembre 1997 et le 31 mars 2000.

Contexte

C'est en réponse aux préoccupations concernant l'efficacité des activités de communication, la perte de visibilité et de présence du gouvernement du Canada, et pour répondre à un besoin de structure intégrée pour la prestation de services de communication que la DGSCC a été créée en novembre 1997.

La DGSCC résulte de l'amalgame d'organismes existant au sein de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de l'ancien Groupe Communication Canada. Elle a pour mandat de:

- coordonner les projets de communication de tout le gouvernement du Canada;
- promouvoir la prestation de messages gouvernementaux clairs et cohérents;
- recommander des moyens efficaces d'obtenir les points de vue du public et de renseigner ce dernier sur les politiques, les programmes et les services du gouvernement du Canada;
- permettre au public d'avoir accès à l'information et aux services électroniques du gouvernement du Canada.

Les commandites relèvent du Secteur des communications stratégiques de la DGSCC et visent à sensibiliser davantage les Canadiens au gouvernement et à accroître la visibilité et la présence du gouvernement du Canada. Les commandites visent à assurer une visibilité et une présence accrues du gouvernement fédéral dans les collectivités de tout le pays grâce à l'image de marque et au mot-symbole Canada utilisés lors d'événements et sur des articles promotionnels. Elles visent également à donner une image favorable du gouvernement du Canada grâce aux événements et à la participation d'organismes qui jouissent d'une bonne crédibilité auprès du public canadien dans des domaines comme le sport et la culture.

Principales constatations

Le processus de sélection retenu par les fonctionnaires de la DGSCC en poste à l'époque pour choisir les FC et l'AD ne respectait pas l'esprit ni la lettre des règles et directives établies par le Conseil du Trésor (CT).

- Les contrats d'une valeur supérieure à 25 000 $ ne sont pas octroyés aux FC par voie concurrentielle.
- Deux des huit FC ont obtenu, en 1999-2000, 36 % et 27 % de la valeur totale approuvée de tous les contrats sur une base non compétitive, ce qui ne respecte pas l'esprit de l'article 3.1.1 de l'annexe Q de la directive du CT sur les marchés concernant la « prépondérance exercée sur le marché ».
- Le processus d'approvisionnement retenu n'est pas entièrement conforme aux politiques sur les marchés du Conseil du Trésor.

Le processus d'approbation des commandites est subjectif et repose sur le jugement professionnel et l'expérience. De plus, en raison du manque d'évidence documentaire, il a été impossible, lors de la vérification, de déterminer si les processus ad hoc d'approbation des commandites ont été appliqués uniformément.

- La DGSCC a préparé des directives afin de guider le personnel et le directeur exécutif par intérim au cours du processus d'octroi de commandites aux organismes qui en font la demande. Toutefois, les directives étaient toujours à l'état d'ébauche lors du passage des vérificateurs. Par conséquent, la DGSCC avait toujours recours au jugement professionnel pour octroyer les commandites.
- Dans les dossiers vérifiés, les vérificateurs ont trouvé deux exemples de cas où l'on avait appliqué l'ébauche de directives. Dans ces deux cas, l'ancien directeur exécutif a fait fi de la recommandation de rejeter les demandes et à choisi de se fier plutôt à son jugement professionnel et de commanditer les événements.
- Les dossiers ne contiennent aucune preuve de la façon dont le jugement professionnel a été appliqué au cours de l'octroi des commandites (déterminer les montants en fonction de la visibilité offerte). Par conséquent, il est impossible d'émettre une opinion quant à l'efficacité,

l'efficience et l'économie des commandites octroyées. Il en va de même des dossiers de demande de commandite rejetés par la DGSCC.

- Bien que la DGSCC tienne un inventaire des dossiers de commandites, il y avait peu d'évidence documentaire afin d'étayer les décisions prises en 1997-98. La documentation pour les années ultérieures s'est amélioré.
- La majorité des dossiers ne contiennent pas d'accusé de réception d'une commandite de la DGSCC par l'organisme. Il en va de même de la correspondance faisant connaître la décision et le montant de la commandite.
- Le processus décrit par le personnel de la DGSCC avant la vérification n'est pas appliqué uniformément.

La gestion a entrepris des mesures visant à combler certaines lacunes dans le processus d'approbation des commandites et de documentation de la décision. Le 6 octobre 1999, le directeur exécutif par intérim a envoyé une lettre à tous les organismes ayant reçu une commandite pour les informer que leurs activités ne seraient plus financées automatiquement. Par ce geste, il a voulu créer une démarcation entre l'ancien régime d'octroi des commandites et le nouveau. De plus, on étudie actuellement les directives susmentionnées afin de les mettre en œuvre.

Le cadre de gestion du processus d'approbation des commandites de la DGSCC est inadéquat et ne garantit pas que les décisions prises par la DGSCC sont transparentes et conformes aux exigences ni que le gouvernement du Canada obtient le meilleur rapport qualité-prix possible.

- Le montant des budgets de production est déterminé selon le jugement professionnel et la connaissance du décideur sans être documenté suffisamment dans le dossier de commandite.
- Le cadre de gestion de la DGSCC ne dispose pas des mesures de contrôle nécessaires pour le traitement des paiements versés dans le cadre des commandites. Dans la plupart des commandites comprenant un budget de production, il a été difficile, voire impossible, de concilier les factures soumises par les FC avec les pièces comptables qui étayent la facture. En l'absence de ces données, il est donc impossible de déterminer si le gouvernement a obtenu le meilleur rapport qualité-prix possible.
- La somme des factures de production soumises par les FC se rapproche dans des proportions de 99 % du budget établi par la DGSCC. Aucune mesure ne semble inciter les FC à ne pas utiliser complètement le budget de production.
- Les contrats passés avec les FC ne sont pas suffisamment clairs quant aux produits et services à fournir en contrepartie de la commission de 12 % prévue pour la gestion des commandites, par opposition aux produits et services à fournir en contrepartie des budgets de production octroyés aux FC.
- Le cadre de contrôle qui régit la gestion de l'argent de l'État administré par l'AD devrait être défini. L'AD s'est perçue comme le propriétaire des intérêts générés dans le compte bancaire et en a disposé à sa guise. Par ailleurs, aucune directive ni clause au contrat ne portent sur le traitement et la disposition des intérêts.

- Plusieurs dossiers de commandite ne contiennent pas de rapport rétrospectif qui confirme l'atteinte des résultats. Dans certains cas, il appert que le rapport rétrospectif a été préparé par des employés de l'organisme commandité plutôt que par la FC. Des commandites incluses dans l'échantillon de vérification ont révélé des cas où la DGSCC a octroyé des sommes supplémentaires afin que la FC puisse préparer le rapport rétrospectif.

Conclusions

L'analyse des documents disponibles dans les dossiers de commandite et les entrevues réalisées ont permis aux vérificateurs de conclure que :

- le processus de passation des marchés utilisé pour choisir l'agence de distribution (AD) et les firmes de communication (FC) n'était pas entièrement conforme aux politiques sur les marchés du Conseil du Trésor;
- le cadre de contrôle de gestion qui régit l'atteinte des objectifs, la protection des biens, la gestion des risques et les rapports à la direction est inadéquat.

Les vérificateurs ont discuté des résultats de cette vérification avec le directeur exécutif par intérim ainsi qu'avec la chef des projets spéciaux. Durant ces discussions il a été reconnu que la gestion de la DGSCC avait mis en œuvre certaines mesures afin de corriger les problèmes relevés lors de la vérification.

Recommandations

Il est recommandé que le directeur exécutif par intérim :

1. *prenne les mesures nécessaires afin de rendre le processus de passation des marchés de la DGSCC conforme à toutes les directives, les politiques et les procédures sur les marchés du CT;*

2. *mette officiellement en œuvre les mesures de contrôle et les processus appropriés pour l'octroi et la gestion des commandites afin de garantir une saine gestion et un contrôle des commandites, ainsi qu'une reddition de comptes à cet égard, qui favoriseraient le principe de la diligence raisonnable, une méthode uniforme, la transparence et des rapports adéquats; et*

3. *établisse des mesures adéquates de contrôle de la gestion financière afin de s'assurer que le montant des commandites est fixé de façon uniforme (le minimum pour atteindre les résultats escomptés) et suffisamment justifié par écrit. Il doit également s'assurer que les principes de gestion des biens comprennent un contrôle sur l'utilisation des intérêts cumulés sur les avances, l'établissement et le contrôle d'un budget de production et des dépenses prévues, un contrôle des stocks d'articles promotionnels, des liens plus évidents*

entre les fonds fournis et les résultats obtenus, ainsi que des rapports suffisamment complets pour évaluer le rapport qualité-prix.

1 Introduction

1.1 Autorisation pour le projet

Cette vérification dirigée a été réalisée à la demande du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

1.2 Objectifs, portée et méthodologie

Vérifier les ententes de commandite de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques, procédures et pouvoirs en ce qui concerne :

- les accords conclus avec l'agence de distribution (AD) et les firmes de communication (FC);
- le processus d'approbation des ententes de commandite;
- le contrat, les pièces justificatives des services rendus et les procédures d'autorisation de paiement.

La vérification s'est déroulée selon les méthodes de vérification interne généralement utilisées au gouvernement fédéral. Les vérificateurs ont rencontré le directeur exécutif par intérim, certains employés de la DGSCC et quelques fonctionnaires du Secteur des finances. Ils ont procédé à une analyse détaillée de 276 dossiers de commandite choisis parmi 580 commandites octroyées entre novembre 1997, au moment de la création de la DGSCC, et le 31 mars 2000. De plus, les vérificateurs ont examiné certains registres de contrôle, rapports et dossiers maintenus par le personnel de l'entité vérifiée. Ils ont aussi tracé des graphiques de cheminement du cadre de contrôle du processus d'octroi des commandites. Nous avons aussi tracé un graphique des principales étapes franchies au cours de l'octroi d'une commandite (Voir annexe A). Pendant cette démarche, les vérificateurs ont bénéficié de l'aide et des commentaires du chef des Projets spéciaux de la DGSCC.

L'équipe de vérification a travaillé en étroite collaboration avec les représentants de la DGSCC et a fait des rapports verbaux périodiques afin d'informer la direction de l'entité faisant l'objet de la vérification de l'évolution du projet de vérification.

Les 276 dossiers échantillonnés pour l'analyse poussée comprenaient 100 % des commandites disponibles de plus de 100 000 $, approximativement 25 % des commandites disponibles entre 25 000 $ et 100 000 $ et approximativement 10 % des commandites disponibles entre 500 $ et 25 000 $.

Après avoir terminé l'examen détaillé de cet échantillon, le chargé de projet, avec l'assentiment des cadres supérieurs de la DGVE, a décidé, pour des raisons d'économie et de prépondérance de la preuve, d'interrompre l'analyse des dossiers et de tirer les conclusions jugées appropriées en s'appuyant sur les résultats obtenus.

Enfin, les vérificateurs ont rendu visite à l'AD afin de pouvoir compléter les travaux de vérification nécessaires et examiner les mesures de contrôle qu'exerce l'agence.

1.3 Contexte

Les travaux de vérification se sont déroulés du 15 mars au 11 mai 2000. Ce projet de vérification a été confié à la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC. L'équipe de projet, composée de sept vérificateurs, réunissait les connaissances appropriées dans le domaine de la vérification interne au gouvernement fédéral.

Le cadre de référence de ce projet de vérification interne a été élaboré en collaboration avec le directeur exécutif par intérim de la DGSCC et a reçu l'aval du sous-ministre de TPSGC.

1.3.1 Profil de la DGSCC

C'est en réponse aux préoccupations concernant l'efficacité des activités de communication ainsi que la perte de visibilité et de présence du gouvernement du Canada, et pour répondre à un besoin de structure intégrée pour la prestation des services de communication que la DGSCC a été créée en novembre 1997.

La DGSCC résulte de l'amalgame d'organismes existant au sein de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de l'ancien Groupe Communication Canada. Elle a pour mandat de:

- coordonner les projets de communication de tout le gouvernement du Canada;
- promouvoir la prestation de messages gouvernementaux clairs et cohérents;
- recommander des moyens efficaces d'obtenir les points de vue du public et de renseigner ce dernier sur les politiques, les programmes et les services du gouvernement du Canada;
- permettre au public d'avoir accès à l'information et aux services électroniques du gouvernement du Canada.

Les commandites relèvent du Secteur des Communications Stratégiques de la DGSCC et visent à :

- sensibiliser davantage les Canadiens à la présence du gouvernement;
- accroître la visibilité et la présence du gouvernement du Canada.

Les commandites visent à :

- obtenir une visibilité et une présence accrues du gouvernement fédéral dans les collectivités de tout le pays grâce à l'image de marque et au mot-symbole Canada utilisés lors d'événements et sur des articles promotionnels;

- donner une image favorable du gouvernement du Canada grâce aux événements et aux organismes qui jouissent d'une bonne crédibilité auprès du public canadien dans des domaines comme le sport et la culture.

1.3.2 Processus d'octroi de commandites de la DGSCC

Les commandites sont gérées de deux façons distinctes, selon leur valeur monétaire. Si la valeur de la commandite est inférieure à 25 000 $, la DGSCC passe un contrat avec une FC pour la gestion de la commandite. Si la commandite est de 25 000 $ ou plus, la DGSCC passe un contrat avec l'agence de distribution (AD) et un autre avec une FC. Dans ce cas, le rôle de la FC dans la gestion de la commandite est essentiellement le même, sauf que l'AD sert d'intermédiaire, à des fins de contrôle financier, entre la DGSCC, la FC et l'organisme commandité. L'AD reçoit une commission de 3 % de la commandite en contrepartie de ses services. La FC reçoit, quant à elle, une commission de 12 % de toutes les commandites qu'elle gère au nom du gouvernement du Canada. Si l'on accorde un budget de production à la FC pour des activités et des articles promotionnels supplémentaires, la FC reçoit une commission représentant 17,65 % du coût des items promotionnels et des services achetés à l'extérieur de la FC, charges qui seront par la suite imputées au budget de production.

Si un contrat est passé avec une AD, la DGSCC lui transfère 80 % du montant de la commandite. L'AD transfère alors à son tour les fonds auprès de l'organisme commandité. Le solde de 20 % n'est versé qu'après la tenue de l'événement par la DGSCC, à la réception soit d'un rapport rétrospectif préparé par la FC, soit d'un affidavit de l'AD indiquant que l'événement a eu lieu, que le gouvernement du Canada a bénéficié d'une bonne visibilité et qu'un rapport rétrospectif est préparé. Pour ce qui est du budget de production, la FC envoie directement la facture à la DGSCC.

Ce processus est illustré à l'annexe A.

2 Constatations, conclusions et recommandations

2.1 Premier objectif de la vérification -- Examiner la conformité des accords conclus avec l'agence de distribution (AD) et les firmes de communication (FC)

2.1.1 Processus employé pour faire la sélection et établir les marchés avec l'agence de distribution.

Le 29 octobre 1997, un avis de projet de marché (APM) intitulé « Lettre d'intérêt » a été publié sur le service d'invitation ouverte à soumissionner (SIOS) de TPSGC. Cet avis indiquait que le gouvernement du Canada était à la recherche d'une agence de coordination et contenait les critères généraux quant aux compétences que la firme et son personnel devaient détenir. De plus, l'APM invitait les fournisseurs intéressés à soumettre une lettre d'une page avant la date limite du 12 novembre 1997, pour signifier leur intérêt à poursuivre le processus de sélection. En retour, TPSGC enverrait un questionnaire à remplir et à retourner par les firmes intéressées et établirait, à partir des réponses fournies, une courte liste de firmes jugées compétentes.

Huit (8) firmes ont fait parvenir une lettre d'intérêt en réponse à l'APM et ont reçu le questionnaire. Chaque questionnaire mis à la disposition des vérificateurs portait une note manuscrite qui faisait une évaluation globale et générale des forces et faiblesses observées par l'agent d'évaluation chargé du dossier d'approvisionnement à l'époque. Deux firmes ont été retenues et invitées à faire une présentation devant un comité de sélection composé de trois employés de TPSGC, d'un employé du Bureau d'information du Canada et d'un observateur provenant du secteur privé. Les membres du comité de sélection avaient un formulaire qui contenait un barème de points les aidant à évaluer les présentations des deux firmes invitées. Le comité a conclu qu'une des deux firmes était la plus qualifiée. Ce contrat a été conclu sous la forme d'un accord officiel pour une période de cinq ans, soit du 1er avril 1998 au 31 mars 2003, avec une option de renouvellement de deux périodes d'un an.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, des directives ont été émises pour des commandites atteignant près de 46 millions de dollars, sans qu'aucune autre autorisation contractuelle n'ait été obtenue.

Observations

Un examen de l'APM a révélé qu'il ne mentionnait pas la période visée pour les services, les critères d'évaluation obligatoires ou cotés, la méthode utilisée pour la sélection des fournisseurs éventuels ni la note requise pour passer à l'étape suivante de la sélection.

Les vérificateurs ont constaté que le questionnaire ne contenait aucun critère obligatoire, ne spécifiait pas le barème des points sur lequel les réponses allaient être cotées et ne précisait pas l'importance du prix dans l'évaluation. Les dossiers ne contenaient aucun document sur le processus d'approbation des contrats.

Le contrat avec l'agence de distribution ne porte aucune valeur monétaire globale ni de limite quant au montant des commandes subséquentes, appelées « Directives », que peut émettre l'autorité contractuelle précisée dans le contrat.

Les politiques régissant les marchés de l'État exigent qu'une valeur monétaire, même estimative, soit établie pour tout besoin de biens ou de services et que cette valeur soit utilisée, entre autres, pour déterminer le niveau requis afin d'obtenir l'autorisation nécessaire avant d'émettre un contrat. Dans le cas présent, aucune valeur monétaire estimative n'a été fixée et donc aucune approbation n'a été demandée par la suite ni obtenue du fonctionnaire habilité à signer en vertu de la charte des pouvoirs financiers en vigueur à TPSGC.

Conclusions

Après avoir examiné le processus de la DGSCC par rapport aux politiques, aux procédures et aux pouvoirs applicables, les vérificateurs sont d'avis que les processus de soumission et d'adjudication visant à retenir les services de l'AD :

- ne répondaient pas entièrement aux exigences de la politique du Conseil du Trésor sur les marchés;
- n'ont pas été établis de façon à démontrer sans l'ombre d'un doute qu'ils étaient justes, équitables ni transparents pour l'ensemble des fournisseurs invités;
- ne garantissaient pas le meilleur rapport qualité-prix possible pour le gouvernement.

Ces conclusions de vérification furent discutées en profondeur avec la gestion de la DGSCC.

2.1.2 Processus employé pour faire la sélection et établir les marchés avec les firmes de communication

Le 6 février 1997, un APM, intitulé « Lettre d'intérêt » a été publié sur le Service d'invitations ouvertes à soumissionner (SIOS) de TPSGC. Or, cette lettre indiquait que « TPSGC est à la recherche de firmes nationales capables d'offrir des services complets pour l'élaboration et l'exécution de campagnes de marketing ponctuel tant au niveau national que régional dans le but de compléter des initiatives ou projets de publicité de toutes sortes ». Cette démarche visait à établir une liste de fournisseurs qualifiés. À noter que l'avis contenait des critères généraux définissant les compétences que les firmes et leur personnel devaient détenir dans ce domaine d'expertise. La lettre d'intérêt indiquait que TPSGC enverrait un questionnaire à remplir et à retourner par les firmes intéressées

et qu'une courte liste de firmes jugées compétentes serait établie à partir des réponses fournies.

Vingt-quatre (24) firmes ont répondu à l'APM et reçu le questionnaire. Les questionnaires mis à la disposition des vérificateurs portaient tous une note manuscrite faisant l'évaluation des points forts et des points faibles observés par l'agent d'évaluation. Dix firmes ont été retenues pour faire une présentation devant un comité de sélection. Les membres du Comité de sélection avaient un formulaire qui contenait un barème permettant d'évaluer les présentations. Au terme des présentations, les services des dix firmes ont été retenus pour former un répertoire de fournisseurs qualifiés.

Observations

L'APM (Lettre d'intérêt) ne mentionnait pas la période visée pour les services, les critères d'évaluation obligatoires ou cotés, la méthode utilisée pour la sélection des fournisseurs éventuels, ni la note de passage requise.

Les vérificateurs ont constaté que le questionnaire ne contenait aucun critère obligatoire et ne précisait pas le barème des points sur lequel les réponses allaient être cotées.

Il est important de noter que, selon la politique du SCT sur les marchés en matière de communication, le gouvernement doit surveiller les marchés attribués pour ces services afin de s'assurer qu'un ou plusieurs entrepreneurs n'exercent pas de prépondérance sur le marché visé. On entend par « prépondérance exercée sur le marché » la situation dans laquelle on a attribué à un entrepreneur en particulier plus de 25 % de la valeur totale approuvée de tous les marchés portant sur le service visé pour l'exercice financier en cours. Des mesures correctives sont prises, le cas échéant, afin de mettre fin à cette prépondérance. On a découvert, au cours de la vérification, qu'au moins deux FC avaient obtenu 36 % et 27 % de la valeur totale approuvée de tous les contrats *sur une base non compétitive*, et rien n'indiquait que la DGSCC avait pris des mesures nécessaires pour remédier à la situation.

Conclusions

Les vérificateurs ont conclu que :

- le processus utilisé pour établir la liste des FC ne respectait pas entièrement les exigences des politiques du Conseil du Trésor;
- les mécanismes utilisés par la DGSCC pour retenir les services d'une FC ne faisaient pas intervenir le jeu de la concurrence tel que préconisé dans les directives sur les marchés de l'État et ne garantissaient pas le meilleur rapport qualité-prix possible pour le gouvernement.

Ces conclusions de vérification furent discutées en profondeur avec la gestion de la DGSCC.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur exécutif par intérim :

1. *prenne les mesures nécessaires afin de rendre le processus de passation des marchés de la DGSCC conforme aux directives, politiques et procédures du CT.*

2.2 Deuxième objectif de la vérification -- Examiner la pertinence du processus d'octroi et de gestion des commandites de la DGSCC

Les vérificateurs ont constaté que :

- la DGSCC a préparé une ébauche de directives concernant l'octroi et la gestion des commandites, mais que le document n'était pas approuvée officiellement. Au cours de la période visée par la vérification, la DGSCC a plutôt recouru à des processus ad hoc qui se fondent sur le jugement professionnel;

- des irrégularités dans d'autres aspects du cadre de gestion des commandites peuvent compromettre la réalisation du mandat de la DGSCC qui consiste à favoriser la présence et la visibilité du gouvernement du Canada.

2.2.1 Processus concernant l'octroi et la gestion des commandites

La DGSCC a préparé une ébauche de directives pour officialiser ses processus d'octroi et de gestion des commandites. Les vérificateurs ont constaté que les directives portent principalement sur les éléments suivants :

- la définition d'une commandite et de son utilité; et
- les critères d'admissibilité à utiliser pour l'évaluation de la faisabilité de la participation du gouvernement du Canada.
- Une liste de vérification visant à évaluer les propositions de commandite selon :
  - le profil de l'événement (son caractère unique et opportun);
  - les occasions pour le gouvernement du Canada de faire passer des messages (médias, public-cible, visibilité et présence);
  - l'efficacité des communications à réaliser les grands objectifs du gouvernement du Canada;
  - les éléments de financement dont il faut tenir compte pour établir le montant de la commandite;
  - les antécédents de l'événement et de ses organisateurs; et
  - toute participation antérieure du gouvernement du Canada à l'événement.
- Le rôle des firmes de communication dans la gestion de la commandite; et
- les principaux documents qu'il faut créer (p. ex. le plan de visibilité, le rapport rétrospectif).

L'ébauche des directives n'avait pas encore été approuvée au moment de la retraite du directeur exécutif, en août 1999, et elle fait encore l'objet d'un examen par le directeur exécutif par intérim. Au terme de la vérification, la DGSCC s'apprêtait à approuver les directives.

En l'absence de processus officiels de décision et de gestion, la DGSCC a recourt à des processus ad hoc qui ont évolué au fil des ans. Les entretiens avec le directeur exécutif par intérim ont confirmé que le processus décisionnel était très subjectif et qu'il se fondait

sur le jugement professionnel et l'expérience. Au cours de la vérification, ces processus ad hoc étaient consignés par écrit et approuvés par des fonctionnaires de la DGSCC. Toutefois, les vérificateurs n'ont pu confirmer que ces processus avaient été appliqués uniformément pendant toute la période visée par la vérification parce que les processus fondés sur le jugement professionnel et visant à analyser les demandes de commandite, à trancher sur l'octroi de la commandite, à fixer le montant de la commandite et à choisir la FC appropriée n'avaient pas été consignés par écrit dans les dossiers des commandites.

Dans les dossiers vérifiés, les vérificateurs ont trouvé deux exemples de cas où l'on avait appliqué l'ébauche de directives. Dans ces deux cas, l'ancien directeur a fait fi de la recommandation de rejeter les demandes et à choisi de se fier plutôt à son jugement professionnel et de commanditer les événements.

D'autres irrégularités ont été notées dans les processus ad hoc, comme le manque de mesures de contrôle visant à garantir une bonne gestion des dossiers de commandite ou à s'assurer que les principaux documents liés à la commandite sont reçus, examinés et versés au dossier. A preuve pour ne citer que les plus importantes:

- Bien que la DGSCC tienne un inventaire des dossiers de commandites, il y avait peu d'évidence documentaire afin d'étayer les décisions prises en 1997-98. La documentation pour les années ultérieures s'est amélioré.

- Bien que l'approbation de la commandite doit être fondée sur une évaluation positive de la demande de commandite, seulement 25% des dossiers vérifiés contenaient une demande et peu d'entre eux portaient la preuve d'une évaluation par la DGSCC.

- Bien que la DGSCC doit faire parvenir une lettre au bénéficiaire de la commandite pour l'aviser du montant approuvé et de la FC qui gérera la commandite pour le gouvernement du Canada, seulement 25% des dossiers vérifiés en contenaient une.

- Bien que les FC doivent fournir un plan de visibilité qui décrit les occasions pour le gouvernement du Canada d'être visible et de faire passer des messages au cours de l'événement, à peine 25% des dossiers vérifiés en contenaient un.

- Bien que le mandat des FC consiste à fournir un rapport rétrospectif décrivant la visibilité du gouvernement du Canada au cours de l'événement commandité, seulement un peu plus de 25% des dossiers vérifiés en contenaient un et très peu portaient la preuve que la DGSCC avait lu le rapport. Les vérificateurs ont découvert, lors des entrevues, que les rapports rétrospectifs sont rarement examinés en détail, principalement en raison de la charge de travail et des contraintes de temps.

2.2.2 Le cadre de contrôle de gestion des commandites

Les vérificateurs ont découvert d'autres irrégularités dans le cadre de contrôle de gestion des commandites, notamment :

- des mesures de contrôle insuffisantes et une trop grande concentration des tâches;
- des niveaux hiérarchiques insuffisants;
- un jumelage inadéquat des compétences et des qualités requises

Mesures de contrôle et ségrégation des tâches insuffisantes

Le directeur exécutif par intérim, avant la retraite de son prédécesseur, gérait les commandites à titre de directeur général de la Communication stratégique. Depuis qu'il a accepté le poste de directeur exécutif par intérim, aucune mesure de dotation n'a été prise pour combler le poste de directeur général de la Communication stratégique afin de maintenir le pouvoir de décision au niveau du directeur exécutif.

À la DGSCC, les commandites approuvées sont gérées essentiellement par trois personnes : le directeur exécutif par intérim, la chef des projets spéciaux et l'agente de la Communication et de la planification stratégique. Ces deux dernières apportent une aide administrative au directeur exécutif intérimaire, mais la chef des projets spéciaux traite toutes les factures avant de les faire approuver par le directeur exécutif par intérim. Les factures approuvées sont ensuite envoyées au Secteur des finances, pour paiement. Les entretiens avec des employés du Secteur des finances ont révélé que les factures approuvées sont généralement payées sans contestation, à moins que des anomalies ne soient remarquées ou que le montant des commandites ou des budgets de production ne soit dépassé.

Niveaux hiérarchiques insuffisants

La structure organisationnelle de la DGSCC, en ce qui concerne les commandites, est très aplatie, et les diverses activités entourant les commandites sont déléguées seulement à quelques employés. La DGSCC a indiqué que cette structure avait été établie dans l'esprit de l'Examen des programmes afin de minimiser les frais généraux tout en simplifiant et en accélérant le processus décisionnel. Toutefois, les résultats de la vérification montrent que cette structure a créé un environnement dans lequel le personnel essaie de gérer efficacement les commandites octroyées par la DGSCC, mais est débordé. De plus, la concentration des tâches ne permet pas de remplacer facilement un employé en cas d'absence ou de départ.

Jumelage inadéquat des compétences et des qualités requises

La chef des projets spéciaux traite toutes les factures avant de les faire approuver par le directeur exécutif par intérim. Ces activités de traitement, qui sont habituellement effectuées par des personnes chevronnées en finances ou en comptabilité ou ayant reçu la formation nécessaire, devraient consister à s'assurer que le montant facturé est exact et qu'il répond aux exigences contractuelles et réglementaires. Toutefois, les entrevues réalisées au cours de la vérification ont permis de confirmer qu'on ne faisait que vérifier

si le montant des factures était raisonnable. De plus, les vérificateurs ont décelé de nombreuses irrégularités dans les factures payées (il est question de ces irrégularités dans la section suivante du présent rapport sur le cadre de gestion financière des commandites approuvées). Ces irrégularités et les autres problèmes notés au cours de la vérification montrent que le personnel actuel ne possède pas les connaissances nécessaires pour assurer une meilleur gestion de tous les aspects des commandites approuvées.

Conclusion

Le cadre de contrôle de gestion des commandites ne comporte pas de cadre redditionnel adéquat, ni des processus pertinents de prise de décision et de gestion, ni des mesures de contrôle qui respectent le principe de la diligence raisonnable dans la gestion et la dépense des fonds destinés aux commandites.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur exécutif par intérim :

2. *mette officiellement en œuvre les mesures de contrôle et les processus appropriés pour l'octroi et la gestion des commandites afin de garantir une saine gestion et un contrôle des commandites, ainsi qu'une reddition de comptes à cet égard, qui favoriseraient le principe de la diligence raisonnable, une méthode uniforme, la transparence et des rapports adéquats.*

2.3 Troisième objectif de la vérification – Examiner la pertinence du contrat, des pièces justificatives des services rendus et des procédures d'autorisation de paiements

Sur le plan financier, la vérification visait également à examiner la pertinence des processus et des mesures de contrôle pertinents aux considérations financières entourant l'octroi et la gestion des commandites. Les vérificateurs ont fait les constatations suivantes :

- Le processus de prise de décision de la DGSCC visant une demande de commandites est inadéquat en ce qui à trait aux considérations financières et ne donne pas l'assurance que les commandites octroyées par la DGSCC sont transparantes, conformes aux exigences, ou adéquates dans le but d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible pour le gouvernement du Canada.

- Les contrats passés avec les FC ne sont pas clairs à l'égard des produits et des services à fournir en contrepartie de la commission de 12 % remise pour la gestion de la commandite en regard des produits et des services à fournir en contrepartie des budgets de production accordés aux FC.

- Le cadre de contrôle de la DGSCC ne comporte pas de mesures de contrôle suffisantes pour le traitement des paiements versés en commandite.

2.3.1 Mesures de contrôle du processus décisionnel concernant les commandites

Les aspects financiers retenus lors la décision d'accorder ou de refuser une commandite devrait reposer sur une analyse financière visant à déterminer le bien-fondé du financement d'un événement plutôt qu'un autre et le montant à accorder dans chaque situation. Il en va de même pour la décision d'octroyer un budget de production aux FC afin d'améliorer la visibilité et le nombre d'articles promotionnels. Toutefois, rien n'indique que la DGSCC a réalisé des analyses financières au cours de la période visée par la vérification.

Dans le cas ou on a accordé des budgets de production, l'absence d'évidence documentaire sur la façon de fixer les budgets de production a engendré d'autres problèmes survenus au cours de la comparaison des factures avec les budgets de production approuvés. La section suivante du présent rapport traite plus en détail de ces problèmes.

La DGSCC récemment commencé à préparer une fiche Sommaire de l'événement qui doit être versée dans tous les dossiers de commandite de la DGSCC et qui sert à donner les détails importants de l'événement, notamment le titre, l'endroit, la date et le type d'événement (sportif, culturel, etc.), le montant de la commandite et le budget de production accordés, si l'on recourt à une AD, la FC chargée de gérer la commandite, les honoraires destinés à l'AD et à la FC, ainsi que la participation d'autres intervenants du gouvernement. Toutefois, les vérificateurs ont noté que les fiches sommaire présentes en dossier étaient pour la plupart incomplètes et elles ne renfermaient aucun détail étayant la prise de décision.

2.3.2 Honoraires de gestion et budget de production accordés aux FC

En comparant les factures avec les commandites et les budgets de production approuvés, les vérificateurs ont remarqué que les contrats passés avec les FC n'établissent pas clairement les services que doit fournir la FC en contrepartie de sa commission de 12 % ni les services qui doivent être payés à même le budget de production de l'événement. Par exemple, les vérificateurs ont constaté que lorsque aucun budget de production n'est accordé, la DGSCC s'attend à ce que la FC lui remette un rapport rétrospectif. Toutefois, dans certains cas, lorsqu'un budget de production avait été accordé, certaines factures comprenaient des honoraires pour la préparation du rapport. De même, la DGSCC a approuvé des factures devant être payées à même le budget de production, même si la DGSCC avait déjà versé à la FC les honoraires de 12 % pour la gestion, avant même d'avoir reçu le rapport rétrospectif. L'examen des clauses contractuelles avec les FC a

révélé qu'aucune clause du contrat passé avec les FC ne leur interdisait de procéder ainsi. Un examen des clauses de ces contrats a permis de confirmer le tout. En l'absence d'une directive claire sur cette question, il n'est pas évident de déterminer si la production du rapport rétrospectif est payée à même le budget de production, les honoraires de 12 % versés pour la gestion ou une allocation supplémentaire et supérieure à la limite de 12 % fixée pour les honoraires de gestion.

Étant donné qu'il n'y a aucune analyse détaillée du budget de production, les vérificateurs n'ont pu vérifier si les services rendus étaient bel et bien ceux pour lesquels la FC avait été retenue. Les factures liées aux budgets de production, pour la plupart des dossiers, vérifiés ne contenaient pas de description suffisamment détaillée des montants facturés ou des services rendus. Quant aux factures qui contenaient des détails sur les montants facturés, les vérificateurs ont conclu que les montants facturés visaient des items et des services promotionnels faisant plutôt partie de la gestion de la commandite (et qui devaient donc être inclus dans la commission de 12 %) et non des items et des services promotionnels devant être payés à même le budget de production.

Les vérificateurs ont conclu que le contrat devrait être revu et modifié de façon à éliminer toute ambiguïté quant aux produits et aux services inclus dans la commission de 12 % et ceux qui peuvent être facturés dans le budget de production.

2.3.3 Mesures de contrôle du paiement des factures concernant les commandites

Après vérification du paiement des factures contenues dans les dossiers de commandite, de nombreux problèmes ont été décelés dans le traitement de ces factures, ce qui prouve que les mesures de contrôle de la DGSCC manquent de rigueur à l'égard du paiement des factures concernant les commandites.

Les procédures de contrôle en vigueur à la DGSCC ne donnent pas l'assurance que toutes les factures ont été acquittées et ce conformément aux exigences du Conseil du Trésor (ex. Les honoraires selon les clauses contractuelles).

D'autre part, le total des factures dépassait le budget de commandite, particulièrement au cours des exercices 1997-1998 et 1998-1999. Cela s'explique par le fait qu'un même contrat avec une FC pouvait porter sur plusieurs commandites. Dans certains cas, cette situation a donné lieu à des paiements qui pouvaient dépasser le montant d'une commandite en particulier, mais qui, au total, n'excédaient pas la limite du contrat. En améliorant les pratiques relatives aux contrats, qui prévoient maintenant un seul contrat par commandite, la DGSCC a corrigé cette anomalie en grande partie.

Il a souvent été difficile de faire le rapprochement entre les factures et les documents du dossier parce que ce dernier ne contenait pas les documents nécessaires. Toutefois, les factures ont presque toutes été payées sans contestation.

Il est à noter que bien souvent, le budget de production accordé à la FC pour accroître la visibilité et la présence du gouvernement du Canada au cours d'événements commandités, avait été entièrement, ou presque entièrement, utilisé par les FC. Bien que certaines factures payées à même les fonds supplémentaires visaient des articles promotionnels, beaucoup d'autres factures n'avaient pour but que de dépenser le reste du budget de production en main-d'œuvre, sans qu'il y ait de preuves pour indiquer clairement que ces dépenses aient contribuées à la visibilité et à la présence du gouvernement du Canada à l'événement commandité. Il n'était alors pas évident que le gouvernement du Canada avait obtenu le meilleur rapport qualité-prix possible en retour des montants versés pour la main-d'œuvre.

Comme il a été mentionné, certaines factures portaient sur l'achat et la gestion d'articles promotionnels. Aucune disposition du contrat ne porte sur les articles promotionnels. Par exemple, une facture de 708 000 $ comprenait des frais pour la gestion de la production, la gestion des stocks, l'entreposage, les assurances et le transport. Toutefois, lorsqu'ils ont tenté de savoir comment ces articles étaient gérés, les vérificateurs n'ont pu confirmer la présence d'un système de gestion des stocks approprié pour assurer la protection des articles achetés. Par conséquent, les questions sur l'ensemble de la gestion et de la distribution des stocks d'articles promotionnels qui sont demeurées sans réponse montrent que la DGSCC n'a pas établi suffisamment de mesures de contrôle pour protéger la condition et la valeur de ces biens.

De plus, nous avons été à même de constater que les dossiers ne contenaient pas d'évidence documentaire pour confirmer, tel que spécifié dans les contrats avec les FC, qu'une approbation écrite par le *Responsable technique et de projet* avait été donnée avant que des dépenses ne soient engagées pour des *"services de créations et production"*.

Il manquait aussi d'évidences documentaire, pour les marchés estimés à plus de 25 000$, pour confirmer que le processus d'approbation pour accorder des marchés de sous-traitance était compétitif. Dans ces cas, les contrats exigent, des FC, des soumissions d'au moins trois fournisseurs de l'extérieur. Ces soumissions doivent être soumises à *l'autorité contractante* pour approbation avant que le marché de sous-traitance ne soit conclus. Des factures vérifiées nous ont permis de constater que des marchés de sous-traitance avaient été conclus avec des compagnies affiliées aux FC. Alors que les termes des contrats entre la DGSCC et les FC permettent l'utilisation de compagnies qui leurs sont affiliées et une majoration de 17,65 % des coûts de productions, les vérificateurs sont perplexes a savoir si le gouvernement du Canada a obtenu le meilleur rapport qualité-prix possible pour ces articles promotionnels, et ce avec un souci de prudence, de probité et d'économie.

2.3.4 Cadre de gestion financière pour le traitement des paiements

Pour sa participation aux commandites dont la valeur est supérieure à 25 000 $, l'AD reçoit une commission de 3 % du montant de la commandite. Les résultats de la vérification montrent que les processus et les activités de gestion, ainsi que la quantité de travail requise de la part de l'AD, sont généralement les mêmes que la valeur de la commandite soit de 25 000 $ ou de 500 000 $. L'analyse des comptes et des dossiers financiers détenus par la DGSCC montre que l'AD a reçu près de 1 400 000 $ en honoraires pour les exercices 1998-1999 et 1999-2000. Au cours de ces deux années, l'AD a émis environ 650 chèques pour quelque 260 événements commandités. À la lumière de ces données, on compte que le gouvernement du Canada a versé environ 2 000 $ en honoraires à l'AD pour chaque chèque fait par l'AD. En visitant les installations de l'AD, les vérificateurs ont établi que l'AD utilise un système de mesures de contrôle sophistiqué pour traiter les transactions financières et les commandites. Néanmoins, il persiste un doute dans l'esprit des vérificateurs quant à savoir si le gouvernement du Canada obtient véritablement un rapport qualité-prix optimal.

Une plus grande distinction doit être faite entre les fonds gérés par l'AD au nom de la DGSCC pour un événement commandité et ceux versés à l'AD à titre d'honoraires de gestion. Ce manque de distinction fait en sorte qu'il est difficile de dire si l'AD agit au nom de la DGSCC ou si elle utilise ses propres recettes de façon légitime. Par ailleurs, les fonds de commandite peuvent être détenus pendant longtemps, ce qui permet de cumuler des intérêts. À l'heure actuelle, le contrat passé avec l'AD ne mentionne pas comment ces intérêts doivent être gérés, et les intérêts cumulés ne sont pas pris en considération dans le montant de la commandite versée à l'AD.

Quatre-vingt pour cent du montant de la commandite (y compris les commissions) doivent être versés au moment de l'approbation de la commandite et le reste est payable après la tenue de l'événement et sur présentation d'un affidavit ou dépôt d'un rapport rétrospectif. Seulement 34 % des dossiers vérifiés dans les locaux de la DGSCC, qui auraient tous dû contenir un affidavit, en contenaient un. Par contre, les vérificateurs ont pu obtenir une copie des affidavits pour tous les dossiers vérifiés dans les bureaux de l'AD puisqu'ils étaient joints à l'approbation de la DGSCC qui autorisait l'AD à verser le solde de 20 % du montant de la commandite à la FC.

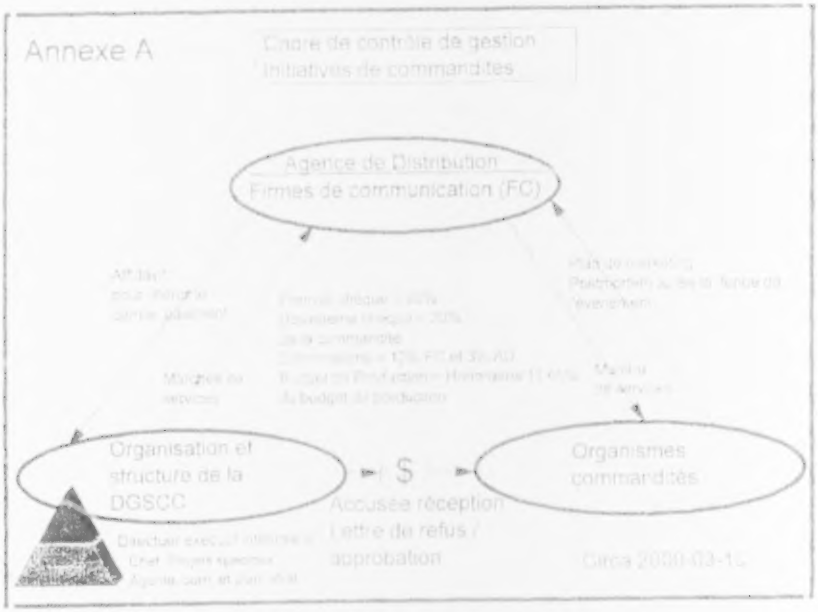
Seulement 25 % des dossiers de commandite vérifiés à la DGSCC contenaient un rapport rétrospectif, rapport qui doit être préparé après la tenue de l'événement. À l'heure actuelle, le paiement pour services rendus est effectué aux FC avant même le dépôt du rapport rétrospectif. Selon les vérificateurs, si une partie de la commission de 12 % versée aux FC était retenue, on garantirait un meilleur respect de cette exigence. Cette mesure de contrôle était sur le point d'être mise en œuvre par le directeur exécutif par intérim et devait entrer en vigueur avant la fin de la vérification.

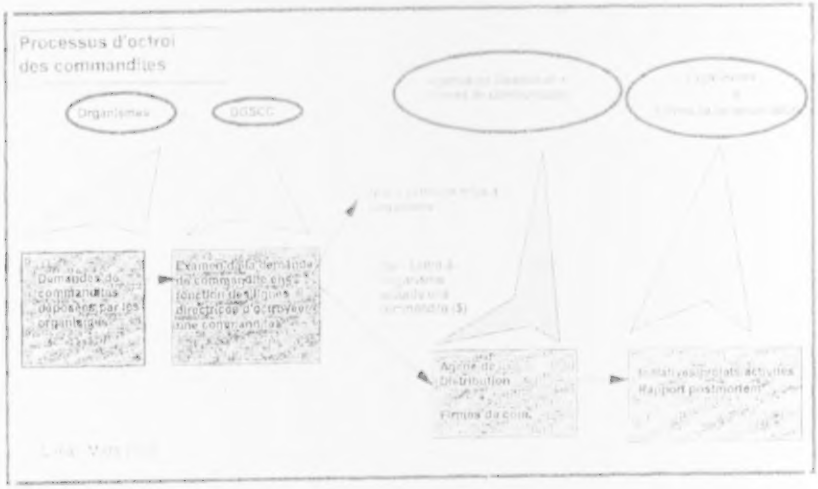
Recommandations

Il est recommandé que le directeur exécutif par intérim :

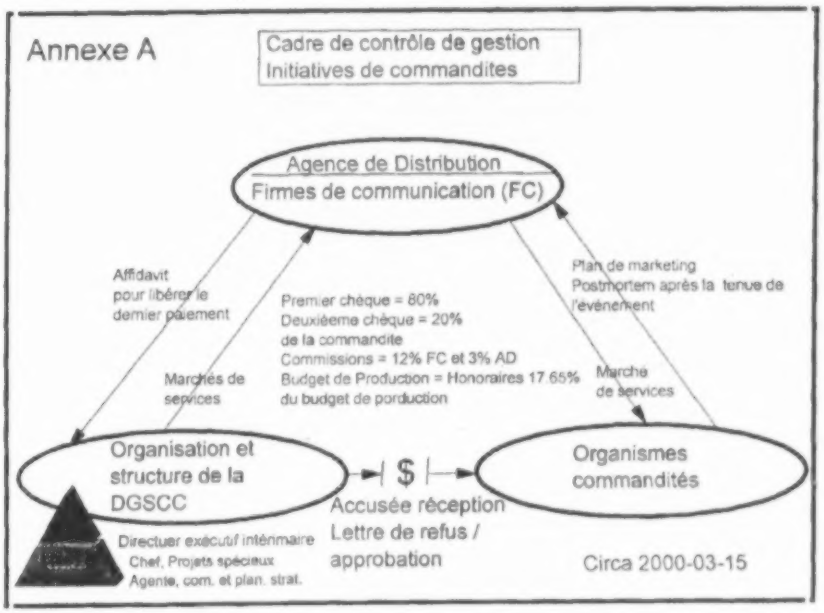
3. *établisse des mesures adéquates de contrôle de la gestion afin de s'assurer que le montant des commandites est fixé de façon uniforme (le minimum pour atteindre les résultats escomptés) et qu'il est suffisamment justifié par écrit. Il doit également s'assurer que les principes de gestion des biens comprennent un contrôle sur l'utilisation des intérêts cumulés sur les avances, l'établissement et le contrôle d'un budget de production et des dépenses prévues, un contrôle sur les stocks d'articles promotionnels, des liens plus évidents entre les fonds fournis et les résultats obtenus, ainsi que des rapports suffisamment complets pour évaluer le rapport qualité-prix.*

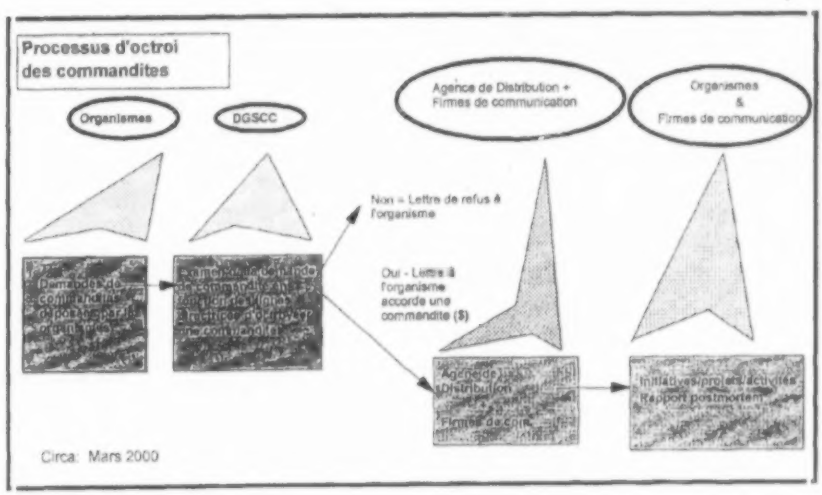
Annexe A


Annexe A
Cadre de contrôle de gestion
Initiatives de commandites
Agence de Distribution
Firmes de communication (FC)
Organisation et structure de la DGSCC
Organismes commandités
Accusée réception
Lettre de refus / approbation


Processus d'octroi des commandites
Organismes
DGSCC
Demandes de commandites déposées par les organismes
Examen de la demande de commandite en fonction des lignes directrices d'octroi d'une commandite
Agence de Distribution
Firmes de com.
Initiatives/projets/activités
Rapport post-mortem

Annexe A


Annexe A
Cadre de contrôle de gestion
Initiatives de commandites
Agence de Distribution
Firmes de communication (FC)
Affidavit
pour libérer le
dernier paiement
Premier chèque = 80%
Deuxième chèque = 20%
de la commandite
Commissions = 12% FC et 3% AD
Budget de Production = Honoraires 17.65%
du budget de porduction
Plan de marketing
Postmortem après la tenue de
l'événement
Marchés de
services
Marché
de services
Organisation et
structure de la
DGSCC
$
Organismes
commandités
Directeur exécutif intérimaire
Chef, Projets spéciaux
Agente, com. et plan. strat.
Accusée réception
Lettre de refus /
approbation
Circa 2000-03-15


Processus d'octroi
des commandites
Organismes
DGSCC
Agence de Distribution +
Firmes de communication
Organismes
&
Firmes de communication
Non = Lettre de refus à
l'organisme
Oui - Lettre à
l'organisme
accorde une
commandite ($)
Initiatives/projets/activités
Rapport postmortem
Circa: Mars 2000